Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

19 декември 2024 година*

„Преюдициално запитване — Обща политика в областта на рибарството — Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) — Регламент (ЕС) № 1303/2013 — Член 69 — Понятие за допустим разход — Членове 4 и 125 — Регламент (ЕС) № 508/2014 — Член 48, параграф 1, буква в) — Осъвременяване на обект за аквакултури — Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 — Член 33 — Принцип на добро финансово управление — Принос в натура под формата на предоставяне на терен и постройки в него — Пряка връзка между приноса в натура и финансираната операция“

По дело C-392/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Curtea de Apel Bacău (Апелативен съд Бакъу, Румъния) с акт от 20 април 2023 г., постъпил в Съда на 27 юни 2023 г., в рамките на производство по дело

Rustrans SRL

срещу

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM,

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: M. L. Arastey Sahún, председател пети състав, изпълняваща функцията на председател на осми състав, N. Jääskinen и M. Gavalec (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM, от F. I. Barbu, в качеството на представител,

* Език на производството: румънски.

– за румънското правителство, от R. Antonie, M. Chicu и E. Gane, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от J. Hradil, C. Perrin и L. Radu Bouyon, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 48, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 2014 г., стр. 1), на членове 4, 69 и 125 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 320) и на член 33 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Rustrans SRL и Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale — Direcţia Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru [Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)] (Министерство на земеделието и развитието на селските райони — Генерална дирекция „Рибарство“ — Управляващ орган на [оперативна програма за морско дело и рибарство] POPAM, Румъния) (наричан по-нататък „управляващият орган на програма „Морско дело и рибарство“) за законосъобразност на административен акт, с който последният установява нередности в проекта за финансиране, от който се е ползвало Rustrans, и намалява размера на предоставената на същия финансова помощ под формата на вноска от националния бюджет.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 1303/2013

3 Член 4 („Общи принципи“), параграф 8 от Регламент № 1303/2013 гласи:

„Комисията и държавите членки спазват принципа за добро финансово управление […]“.

4 Член 65 от този регламент, озаглавен „Допустимост“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Допустимостта на разходите се определя въз основа на националните правила, освен в случаите, в които са определени специални правила във или въз основа на настоящия регламент или в правилата за отделните фондове.

2. Разходите са допустими за финансиране от [европейските структурни и инвестиционни фондове, наричани по-нататък „ЕСИ фондовете“], ако те са направени от бенефициер и платени между датата на изпращане на програмата до Комисията или от 1 януари 2014 г. — в зависимост от това коя дата е по-ранна — и 31 декември 2023 г. Освен това разходите са допустими за финансиране от [Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)] единствено когато разплащателната агенция действително е изплатила съответната помощ в периода 1 януари 2014 г.—31 декември 2023 г.“.

5 Член 67 от посочения регламент е озаглавен „Форми на предоставяне на безвъзмездни средства и възстановима помощ“ и параграф 1 от него гласи:

„Безвъзмездните средства и възстановимата помощ могат да бъдат отпускани под формата на:

а) възстановяване на действително направени и платени допустими разходи, заедно с — когато е приложимо — приноси в натура и обезценяване;

[…]“.

6 Съгласно член 69 от същия регламент със заглавие „Специални правила за допустимост за безвъзмездни средства и възстановима помощ“:

„1. Приносът в натура под формата на предоставяне на строителни работи, стоки, услуги, земя и недвижимо имущество, за които няма плащане в брой, подкрепено с фактури или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност, могат да бъдат допустими, при условие че правилата за допустимост на [ЕСИ фондовете] и на програмата […] предвиждат това и че са изпълнени всички от следните критерии:

а) публичната подкрепа, изплатена на операцията, което включва принос в натура, не надвишава общата стойност на допустимите разходи, с изключение на приноса в натура, към момента на приключване на операцията;

б) стойността, приписана на приноса в натура, не надхвърля разходите, които обикновено се приемат на съответния пазар;

в) стойността и предоставянето на приноса могат да бъдат независимо оценени и проверени;

г) в случай на предоставяне на земя или недвижимо имущество може да бъде направено плащане в брой за целите на лизингово споразумение с номинален годишен размер, не по-голям от една единица от валутата на държавата членка;

д) в случай на принос в натура под формата на безплатен труд стойността на този труд се определя, като се вземе предвид провереното отработено време и ставката на заплащане на еквивалентен труд.

Стойността на земята или недвижимото имущество, посочени в първа алинея, буква г) от настоящия параграф, се удостоверява от независим квалифициран експерт или надлежно оправомощена официална структура и не надвишава границата, определена в параграф 3, буква б).

[…]

3. Следните разходи не са допустими за финансиране от [ЕСИ фондовете] и от размера на подкрепата, прехвърлена от Кохезионния фонд в [Механизма за свързване на Европа], както е посочено в член 92, параграф 6:

[…]

б) закупуването на незастроени и застроени земи на стойност над 10 % от общите допустими разходи за съответната операция. За изоставени земи и за такива, използвани преди това за промишлени цели, които включват сгради, това ограничение се увеличава на 15 %. При изключителни и добре обосновани случаи може да се разреши по-висок процент от горепосочените проценти за операции, свързани [с опазване] на околната среда;

[…]“.

7 Член 125 от Регламент № 1303/2013, озаглавен „Функции на управляващия орган“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„1. Управляващият орган отговаря за управлението на оперативната програма в съответствие с принципа на доброто финансово управление.

[…]

3. По отношение на подбора на операциите управляващият орган:

а) изготвя и — след като бъдат одобрени — прилага подходящите процедури и критерии за подбор, които:
   i) гарантират, че операциите допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети;

ii) са недискриминационни и прозрачни;
iii) вземат предвид общите принципи, определени в членове 7 и 8;

б) гарантира, че избраната операция попада в обхвата на [Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР)] [или на] съответния(те) фонд(ове) и може да бъде включена в категория интервенции или — по отношение на ЕФМДР — в мярка, набелязана в приоритета или приоритетите на оперативната програма;

[…]“.

Регламент № 508/2014

8 Член 48 от Регламент № 508/2014, озаглавен „Продуктивни инвестиции в аквакултурите“, гласи в параграф 1:

„ЕФМДР може да подпомага:

[…]

в) осъвременяването на обектите за аквакултури, включително подобряването на условията на труд и безопасност за работещите в сектора;

[…]“.

Регламент 2018/1046

9 Член 2 от Регламент 2018/1046, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

„59) „добро финансово управление“ означава изпълнение на бюджета в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност;

[…]“.

10 Член 33 от този регламент („Ориентирано към резултатите изпълнение и принципи на икономичност, ефикасност и ефективност“) предвижда в параграф 1:

„Бюджетните кредити се използват в съответствие с принципа на добро финансово управление и следователно се изпълняват, като се спазват следните принципи:

а) принципа на икономичност, според който ресурсите, използвани от съответната институция на Съюза за осъществяване на нейните дейности, се предоставят своевременно, в подходящо количество и качество и на най-добрата цена;

б) принципа на ефикасност, който е свързан с най-доброто съотношение между използваните ресурси, предприетите дейности и постигането на целите;

в) принципа на ефективност, който е свързан със степента, в която се постигат поставените цели посредством предприетите дейности“.

11 Член 36 от посочения регламент, озаглавен „Вътрешен контрол на изпълнението на бюджета“, предвижда в параграф 1:

„Съгласно принципа на добро финансово управление, бюджетът се изпълнява в съответствие с принципа на ефективен и ефикасен вътрешен контрол, подходящ за всеки метод на изпълнение, и в съответствие с приложимите за съответния сектор правила“.

Румънското право

12 Член 4 от Hotărârea guvernului nr. 347 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Решение № 347 на Министерския съвет за определяне на общата рамка за изпълнение на дейностите, съфинансирани от Европейския фонд за морско дело и рибарство чрез Оперативната програма за морско дело и рибарство 2014–2020 г.) от 11 май 2016 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 368 от 12 май 2016 г.), в редакцията му, действаща към датата на предоставяне на финансирането, гласи:

„(1) Без да се засягат разпоредбите на членове 5 и 6, за да бъде даден разход допустим за финансиране, трябва да отговаря кумулативно на следните условия с общ характер:

a) да бъде направен и действително платен от бенефициера при предвидените в закона предпоставки, между 1 януари 2014 г. и 31 декември 2023 г., при условие че съфинансираната операция не е материално приключила или изцяло изпълнена, преди бенефициерът да е предал на управляващия орган заявлението за финансиране по оперативната програма за морско дело и рибарство 2014—2020 г., че всички плащания във връзка с нея се извършат или са били извършени от бенефициера, в съответствие с член 65, параграф 6 от [Регламент № 1303/2013];

b) да бъде придружен от фактури, издадени съгласно разпоредбите на националното законодателство или на държавата, в която са издадени, или от други счетоводни документи, въз основа на които е регистрирано задължението за плащане, както и от оправдателни документи във връзка с извършеното плащане и реалността на направения разход, въз основа на които разходите могат да бъдат сверени/проверени/проверени чрез одит/заверени, с изключение на разходите, свързани с възстановимата помощ, отпусната под една от формите, предвидени в член 67, параграф 1, букви б), в) и г) от [Регламент № 1303/2013];

c) да съответства на договора за финансиране, сключен между [Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (Министерство на земеделието и развитието на селските райони, Румъния)], с посредничеството на управляващия орган [на програмата „Морско дело и рибарство“], и бенефициера;

d) да е в съответствие с приложимите национални разпоредби и разпоредби от правото на Съюза;

e) да е в съответствие с разпоредбите на програмата;

f) да е вписан в счетоводството на бенефициера в съответствие с член 67 от [Регламент № 1303/2013].

2. Разходите във връзка с подизпълнение са допустими за финансиране в размер най-много до 30 % от общата допустима стойност на договора за изграждане и/или за изработка.

3. Разходите във връзка с подизпълнение на услуги са допустими за финансиране в размер най-много до 40 % от общата допустима стойност на договора за услуги“.

13 Член 2, параграф 1, буква а) от Ordonanța de urgență a guvernului nr. 66 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Извънредно постановление № 66 на Министерския съвет за предотвратяване, установяване и санкциониране на нередностите, констатирани при предоставянето и използването на европейски средства и/или на свързаните с тях национални публични средства) от 29 юни 2011 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 461 от 30 юни 2011 г., наричано по-нататък „OUG № 66/2011“), дефинира „нередността“ по смисъла на същото като „всяко отклонение от законосъобразността, редовността и съответствието с оглед на националните и/или европейските разпоредби, както и на договорните уговорки или други ангажименти, законно сключени въз основа на тези разпоредби, произтичащо от действие или бездействие на бенефициера или на компетентния в областта на управлението на европейските фондове орган, в резултат на което са нанесени или могат да бъдат нанесени вреди на общия бюджет на Съюза/на бюджетите на международни публични дарители и/или на национални публични фондове във връзка с тях, поради недължимо платена сума“.

14 Член 3 от OUG № 66/2011 предвижда:

„1. Компетентните за управлението на европейските фондове органи са длъжни да спазват принципа на добро финансово управление, както е определен в европейското законодателство или от международните дарители, според случая.

2. При подбора и одобряването на заявленията за финансова подкрепа компетентните за управлението на европейските фондове органи са длъжни да прилагат правила и процедури, които гарантират спазването на следните принципи:

a) добро финансово управление, основано на принципите на икономичност, ефективност и ефикасност;

b) принципи на свободна конкуренция и на равно и недискриминационно третиране;

c) прозрачност — предоставянето на всяко заинтересовано лице на информация за изпълнението на процедурата за отпускане на европейски средства;

d) предотвратяване на случаите на конфликт на интереси в хода на цялата процедура за подбор на проекти за финансиране;

e) изключване на кумулирането — за дейността, за която е поискано финансиране с европейски средства, не може да бъде предоставяна финансова подкрепа от други невъзстановими източници, с изключение на сумите, представляващи държавни помощи, предоставени при предвидените в закона условия.

3. При изпълнението на договора за невъзстановимо финансиране бенефициерите са длъжни да спазват:

a) принципа на добро финансово управление, основано на принципите на икономичност, ефективност и ефикасност;

b) принципите на свободна конкуренция и на равно и недискриминационно третиране, в съответствие с договора за финансиране и с приложимото законодателство;

c) принципа на прозрачност, в съответствие с договора за финансиране и с приложимото законодателство.

3bis. В изпълнение на принципа на добро финансово управление компетентните за управлението на европейските средства органи и публичноправните бенефициери са длъжни да изготвят и прилагат процедури за управление и контрол, които гарантират редовността на отпускането и използването на средствата“.

15 Ordinul nr. 816/2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Заповед № 816 на министъра на земеделието и развитието на селските райони за одобряване на подробен списък на допустимите разходи за финансираните операции, включително разходите за персонал на управляващия орган, в рамките на оперативната програма за морско дело и рибарство 2014—2020 г.) от 24 май 2016 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 401 от 26 май 2016 г.), в редакцията си, действаща към датата на предоставяне на финансирането, съдържа приложение, в което фигурира подробен списък на допустимите разходи за финансираните операции, включително разходите за персонал на управляващия орган, в рамките на оперативната програма за морско дело и рибарство 2014—2020 г.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

16 Rustrans подава до управляващия орган на програма „Морско дело и рибарство“ заявление за финансиране по оперативната програма за морско дело и рибарство 2014—2020 г., на основание по-конкретно член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014 (наричано по-нататък „заявлението за финансиране“), за осъществяването на проект за разширяване и диверсификация на дейността му в сектора на аквакултурите (наричан по-нататък „съответният проект“). С този проект Rustrans има за цел да подобри конкурентоспособността си чрез осъвременяване на своя обект за аквакултури, чрез увеличаване на производствения си капацитет и оптимизиране на производствените си разходи, посредством закупуването на технологично оборудване и специфично ефикасно обзавеждане за аквакултурите.

17 В рамките на посочения проект Rustrans се ангажира да участва, под формата на принос в натура, с предоставянето на терен и намиращите се в него постройки, сред които фигурира по-конкретно рибно стопанство, като този принос е осъществен по стойности, определени в заявлението за финансиране.

18 На 18 септември 2018 г. Rustrans и управляващият орган на програма „Морско дело и рибарство“ сключват договор за финансиране за съответния проект. Според разпоредбите на този договор на Rustrans е предоставено невъзстановимо финансиране за закупуването на оборудване, технологични съоръжения и обзавеждане.

19 Общата стойност на договора за финансиране е 19 151 676,06 RON (румънски леи) (около 3 850 000 евро), от които 5 009 988,24 RON (около 1 000 000 евро) са предоставени от управляващия орган на програма „Морско дело и рибарство“ като невъзстановимо финансиране, което представлява 28,67 % от общата одобрена сума, допустима за финансиране.

20 За това невъзстановимо финансиране в размер на 5 009 988,24 RON вноската от ЕФМДР е в размер на 3 757 491,18 RON (около 755 000 евро), т.е. 75 % от сумата за невъзстановимо финансиране, а тази от националния бюджет възлиза на 1 252 497,06 RON (около 250 000 евро), т.е. 25 % от сумата за невъзстановимо финансиране.

21 Вноската от Rustrans като допустима сума на съфинансиране, която представлява принос под формата на предоставяне на терен и намиращите се в него постройки, включващи рибно стопанство, е в размер на 12 467 883,69 RON (около 2 500 000 евро), т.е. 71,33 % от общата допустима за финансиране сума.

22 Стойността на внесения в натура от Rustrans терен е 505 336,03 RON (около 301 000 евро), т.е. 8,61 % от общата допустима за финансиране сума.

23 След въвеждането в изпълнение на съответния проект Rustrans подава четири заявления за възстановяване, в резултат на които му е изплатена обща сума в размер на 4 826 294,03 RON (около 965 000 евро), от които 3 619 720,51 RON (около 724 000 евро) като вноска от ЕФМДР (75 %) и 1 206 573,51 RON (около 240 000 евро) като вноска от националния бюджет (25 %).

24 През 2021 г. генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ на Комисията провежда одит, който разкрива две нередности, отнасящи се до реда и условията за приемане от управляващия орган на програма „Морско дело и рибарство“ на възстановяването на разходите, свързани с принос в натура, извършен по проект под формата на предоставяне на терен и постройки. Първата установена нередност представлява нарушение на член 69, параграф 1 и параграф 3, буква б) от Регламент № 1303/2013, тъй като разходите по този принос надвишават максималния размер от 10 % от общите допустими разходи по тези проекти. Втората нередност се отнася до липсата на връзка между посочения принос в натура и финансираната операция, с оглед на принципа на добро финансово управление, установен в член 4, параграф 8 и член 125, параграф 1 от Регламент № 1303/2013 и член 33, параграф 1 от Регламент 2018/1046.

25 В този контекст управляващият орган на програма „Морско дело и рибарство“ извършва проверки по съответния проект. С протокол от 19 октомври 2022 г. за установяване на нередности и определяне на размера на задълженията към бюджета последният констатира, че са налице нередности по смисъла на член 2, алинея 1, буква а) от OUG

№ 66/2011, отнасящи се, от една страна, до липсата на пряка връзка между приноса в натура и финансираната операция и от друга страна, до превишаването на границата от 10 % от общите допустими разходи, предвидена в член 69, параграф 1 от Регламент № 1303/2013.

26 Вследствие на това е установено задължение към бюджета в размер на 3 378 392,20 RON (около 676 000 евро), от които 2 533 794,15 RON (около 507 000 евро) като вноска от ЕФМДР и 844 598,05 RON (около 169 000 евро) — като вноска от националния бюджет.

27 На 7 ноември 2022 г. Rustrans подава жалба до Curtea de Apel Bacău (Апелативен съд Бакъу, Румъния), който е запитващата юрисдикция, с която иска, от една страна, отмяна на протокола от 19 октомври 2022 г. и от друга страна, да бъде освободено от плащане на задължение в размер на 3 378 392,20 RON (около 676 000 евро).

28 Тази юрисдикция иска да се установи, на първо място, дали апортната вноска, състояща се от терен и постройки, има „пряка връзка“ с финансираните операции, а именно закупуването на оборудване, технологични съоръжения и обзавеждане, предназначени за осъвременяване на съществуващите обекти за аквакултури.

29 Освен това при преценката за спазването на принципите на добро финансово управление и на ефикасност Комисията и румънската държава били на различни позиции, тъй като всяка от страните е определила по различен начин разходите, необходими за модернизирането на съществуващите обекти за аквакултури. Всъщност румънската държава преценявала, че тази разходи включват терена и изградените в него постройки, тъй като липсата им би направила проекта невъзможен, а Комисията преценявала, че теренът и постройките са предпоставка за операцията по модернизиране.

30 Според посочената юрисдикция целта на дейностите по проекта, както са описани в заявлението за финансиране, е не пряка интервенция в недвижимите имоти, посредством които жалбоподателят съфинансира проекта, а да се предоставят на рибното стопанство средствата, необходими за упражняването на специфичната му дейност. Тя обаче отбелязва, че в съответствие с принципите на добро финансово управление и на ефикасност само разходите, необходими за модернизирането на съществуващите обекти за аквакултури и свързани с него, са допустими за финансиране по тази разпоредба.

31 На второ място, запитващата юрисдикция иска да се установи дали ставката от 10 %, предвидена в член 69, параграф 3, буква б) от Регламент № 1303/2013, която изключва допустимостта на разходите за закупуване на застроени или незастроени земи, надхвърляща 10 % от общите допустими разходи за съответната операция, се прилага общо за целия принос в натура, а именно за терена и постройките, или само за апорта на терена.

32 При тези обстоятелства Curtea de Apel Bacău (Апелативен съд Бакъу) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли за целите на осъвременяването на обект за аквакултури чрез инвестицията по член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014 апортът на терени, прилежащи към изкуствени водоеми, рибовъдни инсталации и циментови басейни, както и на постройки, разположени върху тези терени, да представлява допустим разход по смисъла на член 69 от Регламент № 1303/2013, когато осъвременяването на обект за аквакултури се извършва чрез закупуване на оборудване, технологични съоръжения и обзавеждане за рибното стопанство?

2) Трябва ли член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014 във връзка с членове 4 и 125 от Регламент № 1303/2013 и член 33 от Регламент 2018/1046 относно принципа на добро финансово управление да се тълкува в смисъл, че не съществува пряка връзка между осъвременяването на обект за аквакултури чрез разходи за закупуване на оборудване, технологични съоръжения и обзавеждане за рибното стопанство, съществуващо върху терена, и апорта на терена, прилежащ към циментовите изкуствени водоеми, на терените, прилежащи към изкуствените водоеми за инсталации за аквакултури, на терените, прилежащи към циментовите басейни и на постройките върху тези терени?

3) Границата от 10 % по член 69, параграф 3, буква б) от Регламент № 1303/2013 само по отношение на приноса в натура под формата на предоставяне на земя и недвижимо имущество, за които е извършено парично плащане за целите на договор за наем [посочен в член 69, параграф 1, буква г) от този регламент] ли се прилага или и по отношение на апорта [състоящ се от] земя и недвижимо имущество, собственост (не под наем) на бенефициерите?

4) Определя ли член 69 от Регламент № 1303/2013 граница от 10 % само за апорта, състоящ се от земя или определя граница от 10 % за апорта, състоящ се от земя и постройки?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

По допустимостта

33 Румънското правителство и управляващият орган на програмата „Морско дело и рибарство“ оспорват допустимостта на първия и втория поставен въпрос на няколко основания. От една страна, според този орган тези въпроси са недопустими, тъй като се отнасят до член 69 от Регламент № 1303/2013, който бил ясна, предвидима и недвусмислена разпоредба и следователно не се нуждаел от тълкуване. По същия начин неизлагането на мотивите, довели запитващата юрисдикция до въпросите ѝ по тълкуването на разглежданите разпоредби, или относно връзката между тези разпоредби и приложимото към спора по главното производство национално законодателство, както и липсата на яснота на преюдициалните въпроси правели поставените въпроси недопустими.

34 В това отношение е достатъчно да се припомни, че макар обстоятелството, че в случая правилното тълкуване на правото на Съюза било толкова очевидно, че не оставяло никакво основателно съмнение, ако се приеме за установено, да може да накара Съда да се произнесе с определение на основание член 99 от Процедурния правилник на Съда, същото обстоятелство все пак не може да попречи на националната юрисдикция да постави преюдициални въпроси, нито да доведе до недопустимост на така поставените въпроси (решение от 7 септември 2023 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“, C-216/21, EU:C:2023:628, т. 49 и цитираната съдебна практика).

35 Впрочем трябва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, в рамките на сътрудничеството между него и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за

последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като отправените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. От това следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, по презумпция са релевантни. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 7 септември 2023 г., Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, т. 32 и цитираната съдебна практика).

36 В случая обаче запитващата юрисдикция посочва в акта за преюдициално запитване, че за да реши спора по главното производство, ѝ е необходимо тълкуване не само на член 69 от Регламент № 1303/2013, а и на членове 4 и 125 от този регламент, както и на член 33 от Регламент 2018/1046, който се отнася до принципа на добро финансово управление, за да определи дали приносът на Rustrans в натура под формата на предоставяне на терен и на намиращи се в него постройки може да се счита за допустим разход по смисъла на Регламент № 1303/2013 и вследствие на това да бъде предмет на съфинансиране под формата на възстановяване. Следователно не е очевидно, че тълкуването на посочената разпоредба няма никаква връзка с действителността или предмета на спора по главното производство или че разглежданият по главното производство проблем е от хипотетично естество.

37 От друга страна, румънското правителство твърди, че с първия и втория си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да извърши фактическа преценка, за да установи дали е налице пряка връзка между разглеждания по главното производство принос в натура и предмета на съответния проект — задача, която е на запитващата юрисдикция, а не на Съда.

38 В това отношение следва да се припомни, че в рамките на производството по член 267 ДФЕС, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, националната юрисдикция е компетентна да извърши всяка преценка на фактите и обстоятелствата по делото (решения от 15 ноември 1979 г., Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, т. 12, и от 13 юни 2024 г., Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, т. 33 и цитираната съдебна практика).

39 В конкретния случай е достатъчно да се констатира, че обратно на твърдяното от румънското правителство, с първия и втория си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда не да извърши фактическа преценка, а да даде тълкуване на разпоредби от правото на Съюза, за да определи дали принос в натура под формата на предоставяне на терени и намиращи се в тях постройки може да попадне в обхвата на понятието „допустими разходи“ по смисъла на член 69 от Регламент № 1303/2013.

40 От това следва, че първият и вторият въпрос са допустими.

По същество

41 В самото начало е важно да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени. Освен това може да се наложи Съдът да вземе предвид норми от правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпросите си (решение от 7 септември 2023 г., Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, т. 47 и цитираната съдебна практика).

42 В това отношение от акта за преюдициално запитване е видно, че първият и вторият въпрос се отнасят до това дали принос в натура от бенефициер под формата на предоставяне на терени и намиращи се в тях постройки може да отговаря на правилата за допустимост на ЕСИ фондовете, посочени в член 69 от Регламент № 1303/2013. Важно е обаче да се отбележи, от една страна, че понятието за допустимост на даден разход е уредено конкретно в член 65, параграфи 1 и 2 от този регламент, и от друга страна, че член 67, параграф 1, буква а) от посочения регламент предвижда, че безвъзмездните средства могат да бъдат под формата на възстановяване на допустимите разходи, действително направени и платени от бенефициера, както и, при необходимост, на приноси в натура.

43 По-нататък, член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014, на който се позовава запитващата юрисдикция, се ограничава до това да предвиди, че ЕФМДР може да подпомага осъвременяването на обектите за аквакултури, без да дава конкретни указания относно допустимостта на разходите, свързани с дадена операция.

44 При тези условия и за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се приеме, че с първия и втория си въпрос, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 65, параграфи 1 и 2 и член 67, параграф 1, буква а) и член 69 от Регламент № 1303/2013 във връзка с член 4 и член 125, параграф 1 от този регламент, както и с член 33 от Регламент 2018/1046, трябва да се тълкуват в смисъл, че в обхвата на понятието „допустим разход“ по смисъла на тези разпоредби попада принос в натура, направен от бенефициер под формата на предоставяне на терени и намиращи се в тях постройки, за целите на проект за осъвременяване на обект за аквакултури, състоящ се единствено в закупуването на оборудване, технологични съоръжения и специфично обзавеждане за съществуващо стопанство за аквакултури.

45 На първо място, следва най-напред да се отбележи, че в съответствие с член 65, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1303/2013 допустимостта на даден разход се определя въз основа на националните правила, освен в случаите, в които са определени специални правила в този регламент или за всеки отделен ЕСИ фонд, или въз основа на тях. Съгласно параграф 2 от този член даден разход е допустими за финансиране от ЕСИ фондовете само ако е направен от бенефициер и платен между датата на изпращане на програмата до Комисията или от 1 януари 2014 г. — в зависимост от това коя дата е по-ранна — и 31 декември 2023 г.

46 По-нататък, член 67, параграф 1, буква а) от Регламент № 1303/2013 предвижда, че безвъзмездните средства и възстановимата помощ могат да бъдат отпускани под формата на възстановяване на действително направени и платени допустими разходи, заедно със, когато е приложимо, приноси в натура и обезценяване.

47 Накрая, член 69, параграф 1 от този регламент установява специални правила за допустимост за приносите в натура под формата в частност на предоставяне на земя и недвижимо имущество, за които няма плащане в брой, подкрепено с фактури или други документи с еквивалентна доказателствена стойност. В съответствие с тази разпоредба такива приноси в натура могат да бъдат допустими, при условие че правилата за допустимост на ЕСИ фондовете и на програмата позволяват това и са изпълнени изброените в тази разпоредба критерии. В това отношение втората алинея на този параграф предвижда, че стойността на земята или на недвижимото имущество се удостоверява от независим квалифициран експерт или надлежно оправомощена официална структура и не надвишава границата, определена в член 69, параграф 3, буква б) от посочения регламент, с други думи, че тя не надвишава по принцип размер над 10 % от общите допустими разходи за съответната операция.

48 Поради това трябва да се констатира, че от текста на тези разпоредби не следва, че законодателят на Съюза изрично е обусловил допустимостта на принос в натура под формата на предоставяне на терени и разположени в тях постройки от наличието на пряка връзка между такъв принос в натура, направен от бенефициера, от една страна, и съфинансирания проект, от друга страна.

49 На второ място, следва да се припомни и че по силата на член 317 ДФЕС Комисията изпълнява бюджета на Съюза в сътрудничество с държавите членки в съответствие, по-специално, с принципа на доброто финансово управление, който член 2, точка 59 от Регламент 2018/1046 определя като изпълнение на бюджета в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност. Принципът на добро финансово управление изисква съответно ЕСИ фондовете, сред които е и ЕФМДР, да се използват от държавите членки в съответствие с правните принципи и изисквания, залегнали в основата на секторната правна уредба на Съюза.

50 В това отношение член 4, параграф 8 от Регламент № 1303/2013 припомня, че държавите членки спазват принципа на добро финансово управление, в съответствие с член 33 от Регламент 2018/1046.

51 Според параграф 1 от последната разпоредба обаче бюджетните кредити се използват в съответствие с принципа на добро финансово управление и се изпълняват при спазване на изброените в този параграф принципи, а именно, принципите на икономичност, ефективност и ефикасност, като последният принцип е определен в буква б) от посочения параграф като свързан с най-доброто съотношение между използваните ресурси, предприетите дейности и постигането на целите.

52 В този контекст член 125, параграф 1 от Регламент № 1303/2013 предвижда, че управляващият орган отговаря за управлението на оперативната програма в съответствие с принципа на добро финансово управление. Параграф 3 от този член уточнява по същество, че този орган трябва да гарантира, че избраните за финансиране операции са в съответствие, през цялото времетраене на изпълнението си, с приложимите правила на Съюза и на съответните държави членки, и че тези операции допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети.

53 От тези съображения следва, че управляващият орган е този, който трябва да провери дали операциите, избрани за финансиране, спазват принципа на ефикасност, т.е. най-доброто съотношение между използваните ресурси, предприетите дейности и преследваните с

такива операции цели. Това съотношение предполага, че в рамките на операция, съфинансирана от структурен и инвестиционен фонд, направените от бенефициера разходи, както и приносите в натура, които той може да внесе в подкрепа на този проект, за да се считат за допустими, трябва да имат пряка връзка с предприетата дейност.

54 В случая, както е видно от данните, предоставени от запитващата юрисдикция, съответният проект, състоящ се в разширяване и диверсификация от страна на Rustrans на дейността му в областта на аквакултурите, се вписва в целта, зададена в член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 508/2014, а именно осъвременяването на обект за аквакултури, и се състои само в закупуването на оборудване, технологични съоръжения и обзавеждане. За тази цел Rustrans участва във финансирането на този проект чрез принос в натура, състоящ се в предоставяне на терен и намиращи се в него постройки, без обаче да уточнява в заявлението си за финансиране, че целта на проекта е пряка интервенция в този терен и тези постройки. От това произтича, че този принос в натура, изглежда, няма пряка връзка с финансирания проект, за да може приносът да се счита за допустим за финансиране от Съюза, което обаче запитващата юрисдикция трябва да провери.

55 С оглед на всички гореизложени съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 65, параграфи 1 и 2, член 67, параграф 1, буква а) и член 69 от Регламент № 1303/2013 във връзка с член 4 и член 125, параграф 1 от този регламент, както и с член 33 от Регламент 2018/1046, трябва да се тълкуват в смисъл, че в обхвата на понятието „допустим разход“ по смисъла на тези разпоредби не попада принос в натура, направен от бенефициер под формата на предоставяне на терени и намиращи се в тях постройки за целите на проект за осъвременяване на обект за аквакултури, състоящ се единствено в закупуването на оборудване, технологични съоръжения и специфично обзавеждане за съществуващо стопанство за аквакултури.

По третия и четвъртия въпрос

56 Предвид отговора, даден на първия и втория въпрос, не е необходимо да се отговаря на третия и четвъртия въпрос.

По съдебните разноски

57 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

Поради изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

Член 65, параграфи 1 и 2, член 67, параграф 1, буква а) и член 69 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и

рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета, във връзка с член 4 и член 125, параграф 1 от този регламент, както и с член 33 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

в обхвата на понятието „допустим разход“ по смисъла на тези разпоредби не попада принос в натура, направен от бенефициер под формата на предоставяне на терени и намиращи се в тях постройки за целите на проект за осъвременяване на обект за аквакултури, състоящ се единствено в закупуването на оборудване, технологични съоръжения и специфично обзавеждане за съществуващо стопанство за аквакултури.

Подписи